

## Holdingstaf

Retouradres Postbus 5514 2000 GM Haarlem

Aan de leden van het  
Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland

Datum	7 juli 2010
Ons kenmerk	MK/cn/HS 2010-245423
Contactpersoon	Mw. M.F. Kreuk
Doorkiesnummer	023-5159741
Bijlage(n)	geen
Onderwerp	Onderzoeksraad voor de Veiligheid

Geacht bestuur,

Het bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland is op 6 juli 2010 geïnformeerd over de bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar het verloop van de hulpverlening bij het vliegtuigongeval van Turkish Airlines van 25 februari 2009.

De gemeente Haarlemmermeer en Veiligheidsregio Kennemerland hebben vrijwel direct na het vliegtuigongeval de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) verzocht de hulpverlening en crisisbeheersing te evalueren en aanbevelingen te doen. Op basis van hun 'quick scan' is hun rapport in juni 2009 reeds verschenen. Daarnaast hebben gemeente en VRK ook zelf evaluaties uitgevoerd. De leerpunten uit het onderzoek van de Inspecties en de aanbevelingen uit deze evaluaties zijn het afgelopen jaar grotendeels uitgevoerd.

De leerpunten en aanbevelingen van de Onderzoeksraad komen voor een groot deel overeen met de eerdere aanbevelingen van IOOV en IGZ aan de gemeente Haarlemmermeer en de Veiligheidsregio Kennemerland. Het rapport van de Onderzoeksraad is voor ons een bevestiging dat we op de goede weg zijn. De Poldercrash is alweer bijna anderhalf jaar geleden en in die tijd heeft de organisatie niet stil gezeten. Er zijn veel verbeteringen doorgevoerd en acties ondernomen.

De afgelopen jaren hebben wij de inspectie Openbare Orde en Veiligheid regelmatig om een oordeel gevraagd over de voorbereiding van onze regio op rampen en crisis. Iedere rapportage was positief over de ontwikkelingen en uit het laatste landelijke rapport blijkt dat onze regio er goed voorstaat. In het rapport van de IOOV en de IGZ over de Poldercrash concluderen beide inspecties dat de hulpverlening tijdens de Poldercrash overwegend goed is gegaan. Dit oordeel is over het geheel gezien nog steeds terecht.

De Onderzoeksraad heeft een diepteonderzoek gedaan. Er is apart aandacht besteed aan hoe mensen onder grote druk handelen. De Onderzoeksraad geeft aan dat in de planvorming, en dat geldt voor het hele land, te weinig rekening gehouden wordt met de menselijke beperkingen tijdens een crisis. Dit heeft ons met name in de meldkamer parten gespeeld.

De rampenbestrijding in onze regio kan nog verder verbeteren. Vrijwel alle gesignaleerde punten zijn al in eerdere rapportages benoemd en zijn door de hulpverleningsdiensten en gemeenten in onze regio al opgepakt.

De meeste constatering van de Onderzoeksraad hebben niet alleen betrekking op de gemeente Haarlemmermeer en Veiligheidsregio Kennemerland, maar zijn ook van belang voor andere gemeenten en Veiligheidsregio's. Veel aanbevelingen zijn bovendien gericht aan ministeries van Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid. Zij dragen een grote verantwoordelijkheid, voornamelijk bij het invoeren van een landelijk slachtoffervolgsysteem en het oplossen van problemen met C2000 en een eenduidige triagesystematiek..

#### **Alarmering van hulpverleningseenheden**

De Onderzoeksraad concludeert dat aan het begin van de hulpverlening sprake was van onduidelijkheid over de locatie van het ongeval. Dit heeft doorgewerkt in de opkomsttijd van een deel van de hulpverleners op de ongevallocaties. Dit kwam voornamelijk doordat de informatiedeling tussen het regiecentrum Schiphol en de het meld-, informatie- en coördinatiecentrum Kennemerland (MICK) niet goed verliep. Het regiecentrum was enkele minuten na de crash niet aanspreekbaar. Daardoor stuurde de MICK-centralist de eenheden naar de verzamellocatie, die bij onduidelijkheid over een locatie standaard gebruikt wordt. De Onderzoeksraad is op basis van dit gegeven van mening dat de hulpverleners naar de verkeerde locatie zijn gestuurd. Vanuit de plannen voor incidenten op en rondom Schiphol was dit echter een juiste beslissing.

Bij een incident in de Schipholspoortunnel in juli 2009 bleek ook dat de communicatie en informatie-uitwisseling tussen de meldkamers onvoldoende is. De burgemeester van Haarlemmermeer heeft inmiddels opdracht gegeven ervoor te zorgen dat alle meldkamers die een rol hebben in de crisisbestrijding op Schiphol tijdens incidenten hun incident-informatie goed uitwisselen en adequaat aangestuurd worden.

#### **Organisatie medische hulpverlening**

De Onderzoeksraad concludeert dat de organisatie van de medische hulpverlening moet worden verbeterd. Zo heeft de spreiding van gewonden en de opschaling van de ziekenhuizen niet gestructureerd plaatsgevonden. Vanuit het MICK was er geen regie over de inzet van de geneeskundige hulpverlening.

**Reactie:** De problemen omtrent coördinatie van ambulances en de spreiding van de gewonden over de ziekenhuizen zijn primair veroorzaakt door het wegvallen van de communicatie met C2000. De veiligheidsregio Kennemerland beschikt momenteel over een actueel gewondenspreidingsplan.

### **Alarmering mobiel medische teams**

De Onderzoeksraad is van mening dat de mobiel medische teams (MMT's) te laat zijn gealarmeerd. Zij vinden de MMT's zeer belangrijk voor de medische hulpverlening aan slachtoffers met levensbedreigend letsel zoals beknelling.

**Reactie:** Wij delen de opvatting dat MMT's als specialistisch teams voor de spoedeisende medische hulp van belang zijn en betreuen dan ook dat onze meldkamer deze teams niet direct heeft gealarmeerd. De Onderzoeksraad concludeert echter ook dat het onbegrijpelijk is dat de meldkamer Ambulancezorg Amsterdam, verantwoordelijk voor de dagelijkse inzet van het MMT VU, niet zelf het initiatief heeft genomen het MMT aan te bieden.

De primaire zorg bij ongevallen en incidenten wordt altijd gegeven door ambulanceverpleegkundigen. Dit is ook zo gebeurd bij het vliegtuigongeval. De ambulanceverpleegkundigen in Nederland hebben een essentiële rol en verantwoordelijkheid doordat zij specialistische, levensreddende handelingen kunnen verrichten bij, onder meer, letsel van beknelde slachtoffers. Daarvoor worden zij opgeleid, getraind en getoetst. Zij hebben de bevoegdheid tot het verrichten van zogenoemde "voorbehouden handelingen" op basis van de Wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg. Dit zijn handelingen die normaal gesproken enkel door een arts mogen worden uitgevoerd. Het MMT is op de deze primaire zorg een aanvulling.

### **C2000**

De Onderzoeksraad concludeert in haar rapport dat C2000 tijdens de hulpverlening technisch gezien goed gewerkt heeft. Het onjuist gebruik veroorzaakte congestieproblemen.

**Reactie:** Door de minister van Binnenlandse Zaken is een landelijke Expertgroep C2000 ingesteld. Zij hebben onderzoek gedaan naar de problemen met C2000 bij de Poldercrash, de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn en de rellen in Hoek van Holland. De Veiligheidsregio Kennemerland heeft ook zelf een onderzoek uitgevoerd. Al deze onderzoeken geven aan dat de problemen veroorzaakt zijn door een combinatie van techniek, organisatie en gebruik.

De Veiligheidsregio Kennemerland is het afgelopen jaar een verbeterprogramma gestart, dat zowel techniek, organisatie als gebruik omvat. Alle gebruikers worden de komende twee jaar bijgeschoold. Ook op landelijk niveau worden verbeterprojecten uitgevoerd. Wij hebben de minister verzocht om zo spoedig mogelijk de capaciteit van de C2000 mast bij Halfweg te verhogen.

### **Registratie**

De Onderzoeksraad concludeert dat bij het begin van de hulpverlening de slachtoffers niet goed zijn geregistreerd. Hierdoor was de informatie niet tijdig beschikbaar was. Dit heeft doorgewerkt in het gehele hulpverlening- en registratietraject. De raad beveelt aan de registratie bij Veiligheidsregio's neer te leggen

**Reactie:** Het proces Registratie Slachtoffers is nu nog een gemeentelijk proces. Bij het verzamelen, registreren, ordenen en verifiëren van gegevens hebben echter diverse partijen een rol. Het is daardoor een multidisciplinair proces waarbij alle kolommen (politie, Kmar, gemeente en GHOR) nodig zijn om de registratie compleet te maken. Dit standpunt is door Kennemerland per brief kenbaar gemaakt aan de Eerste en Tweede Kamer op het moment van behandeling van de Wet veiligheidsregio's.

De gemeente en de Veiligheidsregio Kennemerland hebben als uitgangspunt bij het ongeval gehanteerd dat informatie over slachtoffers 100% betrouwbaar moet zijn voor deze wordt gecommuniceerd. Dit gaat ten koste van snelheid. Dat kan helaas niet anders. Het verstrekken van onjuiste informatie kan nadelige gevolgen hebben voor nabestaanden en het beeld van een betrouwbare overheid ernstige schade toedoen.

De gekozen handelswijze spoort ook met de richtlijnen van het landelijk team forensische opsporing, en daarmee met de adviezen die dit team hierover tijdens de Poldercrash heeft gegeven.

Samen met de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland werkt Kennemerland aan de totstandkoming van een slachtoffervolgsysteem. Dit systeem maakt het mogelijk om slachtoffers op de ramplocatie al te registreren. Er is ook landelijk initiatief genomen voor de ontwikkeling van een slachtoffervolgsysteem. Wij sluiten ons bij dit initiatief aan. Ons onderzoek wordt onderdeel van deze studie.

### **Spanningsveld dagelijkse praktijk en plannen**

De Onderzoeksraad constateert een spanningsveld tussen plannen en de dagelijkse praktijk. De grote hoeveelheid scenario's, plannen en handboeken bieden volgens hen geen ondersteuning voor de eerste inzet bij grootschalige ongevallen en zijn onwerkbaar in hectische situaties.

**Reactie:** Wij sluiten ons ook aan bij de constatering in het rapport over het spanningsveld tussen plannen, dagelijkse praktijk en crisissomstandigheden. De Onderzoeksraad legt ondanks deze constatering in het onderzoek het handelen van hulpverleners langs de lat van handelen op basis van plannen, scenario's en handboeken. Tijdens stress, in niet-alledaagse situatie, maken hulpverleners gebruik van hun dagdagelijkse kennis en vakbekwaamheid. Hierbij moet een hulpverlener inderdaad op sommige punten soms afwijken van vastgestelde plannen. Wij vinden dit juist een uiting van professionaliteit, echter in sommige situaties kan het effect negatief zijn. Met plannen en oefeningen in hun achterhoofd hebben de hulpverleners gedaan wat van hen, gezien deze bijzondere situatie, werd verwacht. Wij willen nagaan hoe de grote hoeveelheid scenario's en handboeken op het gebied van crisisbeheersing beperkt kan worden. Tevens nemen we de aanbeveling van de Onderzoeksraad ter harte meer te werken met korte checklisten.

Omdat elk incident anders is, denken wij dat het beter is om niet alle energie te stoppen in het steeds gedetailleerder uitwerken van draaiboeken. De gemeente Haarlemmermeer en Veiligheidsregio Kennemerland hebben na de Poldercrash op basis van de evaluaties het Crisisbestrijdingsplan Schiphol inmiddels geactualiseerd.

Voor de goede orde, het feit dat er zoveel scenario's, plannen en handboeken zijn vloeit veelal voort uit wettelijke eisen.

### **Interregionale samenwerking**

De Onderzoeksraad stelt vast dat vier veiligheidsregio's te maken kunnen krijgen met ongevallen in de aanvliegroutes van Schiphol, te weten Hollands-Midden, Amsterdam-Amstelland, Zaanstreek-Waterland en onze regio. De Onderzoeksraad beveelt aan te komen tot een bovenregionaal plan om ongevallen met vliegtuigen in de aanvliegroutes goed af te kunnen handelen. Wij zullen een overleg hierover met de betrokken regio's starten.

### **Landelijke leerpunten**

Tot slot heeft de Onderzoeksraad nog een aantal conclusies en aanbevelingen gedaan die niet alleen betrekking hebben op de Poldercrash. Zij constateert dat niet alle leerpunten van eerdere rampen in de afgelopen jaren hebben geleid tot verbeteringen. Zo is onder andere de bovenregionale hulpverlening niet uniform georganiseerd en er is grote mate van vrijheid bij hulpverleningsdiensten om zaken in onderling overleg te organiseren.

**Reactie:** De Veiligheidsregio Kennemerland pakt, voor zover dat nog niet is gebeurd, de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voortvarend op. Wij zullen de beide ministers ook verzoeken om mede naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad hun verantwoordelijkheid te nemen op het gebied van invoering een landelijk slachtoffervolgsysteem, triagesystematiek, meldkamerproblematiek en de problemen met C2000.

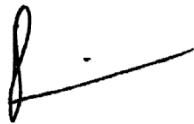
Niet onopgemerkt is gebleven dat de Onderzoeksraad in haar communicatie over haar conclusies niet altijd een neutrale toon heeft gekozen. Het accent in de communicatie naar buiten is, zwaarder dan in het rapport zelf, komen te liggen op zaken die naar de mening van de Onderzoeksraad beter hadden kunnen gaan. Dat vinden wij jammer gezien het feit dat de eindconclusie van de Onderzoeksraad inhoudelijk wel een evenwichtig beeld geeft van de prestaties van Kennemerland. De onderzoeksraad concludeert zelf dat dankzij de inzet van alle hulpverleners, medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer, de luchthaven Schiphol, maar ook door de zelfredzaamheid van de passagiers en de spontane hulp die omstanders boden, de negatieve gevolgen van het ongeval relatief beperkt zijn gebleven.

Tenslotte, wij vinden het opmerkelijk dat er door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid op bepaalde punten anders, en in aanmerkelijk zwaardere bewoordingen, wordt geoordeeld dan eerder gedaan door de IOOV. Zoals bekend heeft die inspectie eveneens onderzoek gedaan naar de crash en kwam tot een gunstiger oordeel. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de IOOV in haar beoordeling meer uitgaat van de landelijk stand van zaken met betrekking tot de vorderingen van de rampenbestrijding. De minister van Binnenlandse Zaken heeft als doelstelling geformuleerd, de rampenbestrijding in Nederland op orde te krijgen waarbij gestreefd zou moeten worden naar het cijfer 7. Uit het recent verschenen Radarrapport blijkt dat Kennemerland naar de oordeel van de IOOV het verst is bij het op orde krijgen van de voorbereiding op rampen en crises, toewerkend naar die gestelde norm.

De Onderzoeksraad gaat kennelijk wel uit van een foutloze afhandeling. Om zover te komen zou door zowel het rijk als de regio's nog een enorme inspanning geleverd moeten worden. Overigens is het een illusie ervan uit te gaan dat een crisis foutloos volgens de draaiboeken kan worden opgelost. En verder blijft rampenbestrijding mensenwerk waarbij elke crisis weer andere kenmerken vertoont waarop door onze hulpverleners vaak al improviserend zal moeten worden ingespeeld.

Wij verzoeken u om het college en de Raad in uw gemeente te willen informeren over de zienswijze in deze brief over het onderzoek.

Hoogachtend,  
Het Dagelijks Bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland i.o.



ing. A.F.M. Schippers MPA  
secretaris



mr. B.B. Schneiders  
voorzitter